



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 25/6036-2
Saksbehandler Lars Ole Hansen

Utvalg	Møtedato
Formannskapet 2023 - 2027	22.10.2026
Kommunestyret 2023 - 2027	29.10.2026

Økonomiske konsekvenser for kommunen ved realisering av planer for Torskeholmen.

Kommunedirektørens forslag til vedtak

Saken tas til orientering.

Vedlegg

Feil grunnlag ,Wiirak
Teknisk rapport Torskeholmen
Festeavtale

Kommuneplanen

Saken er relevant for kommuneplanen fordi saken omhandler et sentralt område i kommunens bysentrum. Realisering av reguleringsplanen for Torskeholmen vil få betydelige økonomiske konsekvenser for kommunen. Dette kan påvirke kommunens handlingsrom, prioriteringer og mulighet til å følge opp øvrige mål og tiltak i kommuneplanen.

Sammendrag

Saken gjelder de økonomiske konsekvensene for Grimstad kommune ved realisering av reguleringsplanen for Torskeholmen. Dokumentet viser at både gjennomføring av planen og et nullalternativ, der planen ikke realiseres, kan medføre betydelige kostnader for kommunen. Ved realisering av planen må kommunen trolig raskt finansiere nytt fiskemottak, flytting av tekniske installasjoner, parkeringsløsninger og tiltak for allmennheten. Det anslås at dette samlet kan gi en netto kommunal kostnad på om lag 55–65 mill. kroner ekskl. mva., etter fratrekk for mulig inntekt fra salg av eiendom. Det er samtidig usikkerhet knyttet til arealverdier, markedsverdi, kostnadsfordeling, reguleringskostnader og framtidige forpliktelser. Dersom planen ikke realiseres, vil kommunen likevel måtte påregne kostnader til oppgradering av eksisterende fiskemottak og kaianlegg. Disse kostnadene kan komme over en lengre tidshorisont, men anslås samlet å kunne bli betydelige, blant annet 10–20 mill. kroner for fiskemottak og 30–70 mill. kroner for kaianlegg.

Fakta

Realisering av reguleringsplanen for Torskeholmen kan få betydelige økonomiske konsekvenser for kommunen. Dette kan gjelde kostnader til offentlig infrastruktur, tekniske anlegg, offentlige arealer, grunnforhold, sikringstiltak og framtidig drift og vedlikehold. Denne saken fremmes for å belyse kommunens mulige økonomiske konsekvenser.

Det ble oktober 2021 laget en rapport for tilstandsvurdering og forslag til tiltak på Torskeholmen. Konklusjonen i denne rapporten var: *«Det er registrert skader som har betydning for bæreevnen og til en viss grad trafiksikkerheten i området. Skadegraden varierer mellom de ulike byggetrinnene og konstruksjonene, men det er generelt behov for betydelig rehabilitering og utbedringer»*

Rapporten viser også en betydelig kostnad for å oppgradere området.

ID	Konstruksjonsnavn	Tiltak		Kort beskrivelse/ Viktigste skader
		Rehabilitering	Ny konstruksjon	
A	Kai foran havnelager	kr 2 500 000	kr 11 500 000	Enkelte store skader, men mulig å rehabilitere.
B	Kai under havnelager	-	kr 15 000 000	Omfattende skader, kondemnabel
C	Kai øst for havnelager	kr 2 500 000	kr 22 000 000	Mulig å rehabilitere
D	Kai vest for havnelager	kr 1 500 000	kr 9 500 000	Mulig å rehabilitere, men høyt klorideinnhold og lav bruksklasse
E	Støttemur	-	kr 8 000 000	Store skader, spesielt i deler mot øst, gir setninger i slitelag.
	Sum (Avrundet)	kr 6 500 000	kr 66 000 000	

Ingen av tiltakene er iverksatt, men deler av kaien er sperret av for trafikk. Rapporten er allerede over 5 år, og det er i denne forbindelse bestilt ny rapport som skal være ferdig i løpet av august 2026.

Reguleringsplanen har tidligere vært oppe til 1.gangsbehandling, og i KS 20.06.2023 ble følgende tekst ang økonomi skrevet inn i sak «Forslag til detaljregulering for Torskeholmen – behandling for offentlig ettersyn»:

«Økonomiske konsekvenser for kommunen

Planforslaget legger opp til omfattende investeringer i ny infrastruktur, offentlige rom, sjøbad, nytt fiskemottak og kaianlegg. For kommunen vil dette innebære økonomiske konsekvenser knyttet til:

- Rehabilitering eller nyetablering av kaier og støttemurer
- Overtagelse og drift/vedlikehold av gågater/gatetun, bryggesleng og sjøbad
- Flytting av fiskemottak – nybygg
- Flytting av ca. 40 småbåtplasser i Østerbukt
- Gjestehavna må arronderes på nytt – fortøyningspåler for 12 båter må tas bort/flyttes

Planforslaget redegjør ikke for hva kostnadene vil utgjøre i kroner og øre, men forslagstiller har gjort et grovt anslag.

- I både PFA1 og PFA2 forutsettes det at kommunen dekker kostnadene ved ny kai og fiskemottak – kostnadsestimat 40–50 millioner kroner eks. mva.
- I Nullalternativet og PFA1 må kommunen dekke kostnadene for tiltak til allmennheten – kostnadsestimat 30–35 millioner kroner eks. mva.

- *I PFA2 dekker utbygger alle kostnader for tiltak til allmennheten – kostnadsestimat 35–40 millioner kroner eks. mva. Ved ingen utbygging forutsettes også ingen tiltak for allmennheten.*
- *Ved Nullalternativet og ved ingen utbygging vil kommunen måtte oppgradere kaianlegget og fiskemottaket. To år gamle anslag er på minst 66 millioner kroner eks. mva. for oppgradering av kaianlegget og 10–15 millioner kroner eks. mva. for oppgradering av fiskemottaket.»*

Det er ikke foretatt nye beregninger av kostnader, men tallene som tidligere er presentert er KPI-justert. Arealene er også justert slik ny reguleringsplan er lagt opp til. Det er gjort endringer i reguleringsplan som gir færre bygg og derav mindre økonomisk rom for tilrettelegging for allmennheten dekket av utbygger, og dette vil kunne gi økt kostnad for kommunen.

Det er mottatt et skriftlig innspill fra Dag Wirak hvor det stilles spørsmål ved forutsetningene som lå til grunn for nullalternativet slik dette tidligere er presentert i saken. I innspillet pekes det særlig på at ansvarsforholdet for fundamenteringen under havnelageret kan være vurdert feil, og at det etter leieavtalen kan være leietaker som har ansvar for denne delen av bygget. Dersom dette er riktig, vil det kunne ha betydning for hvilke kostnader som faktisk påhviler kommunen ved nullalternativet.

Våre jurister har vurdert innspillet fra Dag Wirak og foreløpig uttalelse er:

«Uttalelsen fra Torskeholmen velforening 20.2.2026 (kalt «denne rettslige uttalelsen») omhandler kommunens vurdering av ansvar og kostnader for kai- og fundament på Torskeholmen i sak 23/113 til KS 20.6.2023 - særlig arealene i festeavtalen fra 1985. Kommunen er bortfester, mens bygget er eid av Torskeholmen ANS (tidl. Selektiv Invest AS). Avtalen er tidsbegrenset og utløp i 2025, men er forlenget med 1 år av gangen. Avtalen er helt sentral og legger rammene for festers faktiske og rettslige råderett, men må også ses i sammenheng med bakgrunnsretten, jf det som er nedfelt om råderetten i tfl § 16:

«Ved feste av tomt til bustadhus og fritidshus har festaren same fysiske råderett over festetomta til bruk innanfor festeføremålet som ein eigar har, så langt ikkje anna fylgjer av det som er avtalt.

...

Ved feste av tomt til anna enn bustadhus og fritidshus har festaren rett til å bruke tomta i samsvar med føremålet med festet, slik tida og tilhøva krev. Festaren må ikkje nytte rådveldet sitt slik at det vert uturvande til skade eller ulempe for bruken av tomta etter at festet er avvikla. Er tomta festa bort på uavgrensa tid utan oppseiingsrett for bortfestaren, gjeld fyrste ledd fyrste punktum tilsvarande.»

KS-saken fra juni 2023 – det som omhandler kommunens ansvar for kostnadene - leser jeg som en beskrivelse av status quo situasjonen og er kun grove anslag og ingen avklaringer/ vurderinger som er i nærheten av å være endelige hva gjelder størrelsen og hvilke aktører som evt må bære de aktuelle kostnadene. Kommunen eier arealene, men de er som nent beheftet med avtalemessige begrensninger. Bebyggelsen er ikke eid av kommunen så for denne kan det også være en problemstilling om avvikling og vederlag/kompensasjon tilsvarende reglene i tfl kap 7. Grunneier har i utgangspunktet hovedansvaret i kraft av eierrådigheten med mindre annet følger av annet rettsgrunnlag (f.eks. avtale). Dagens leieavtale er kortvarig og de forhold velet tar opp er uavklart- både det kontraktsmessige og det kostnadsmessige.

Hva som vil påløpe av kostnader og hvem som må ta disse, er det ikke mulig å si nå og tallene så

langt er basert på grove anslag. Først når arealbruken er avklart gjennom endelig planvedtak og planen skal gjennomføres er det hensiktsmessig å videre vurdere / avklare disse spørsmål. Det må påregnes å inngå forhandlinger mellom grunneier og aktuelle utbyggere om spørsmål knyttet til rekkefølgekrav, utbyggingsavtale osv. Kommunen må videre ta stilling til gjennomføringsmodell og om en skal delta som en mer eller mindre aktiv eiendomsutvikler evt avhende hele/deler av eiendommene. En del av det som må vurderes er også den inngåtte samarbeids- og aksjonæravtale for utviklingsselskapet Torskeholmen AS.

Til belysning av aktuelle problemstillinger viser jeg til juridisk litteratur (Stein Ness og Anne Siiri Øyasæter, Eiendomsutvikling, Universitetsforlaget, 2021 s. 118, Juridika):

«I enkelte eiendomsutviklingsprosjekter deltar kommunen som samarbeidspartner og utvikler på lik linje med private utbyggere. Særlig gjelder dette i tilfeller hvor kommunen har eiendom og/eller egne prosjekter som ønskes realisert i utbyggingsområdet. For å lykkes med slike samarbeidsprosjekter er det viktig at de private aktørene forstår kommunens rolle, hvilket rammeverk og spillerom kommunene har. Dette kan også gjelde kommunene selv, som kan være usikre på hvorvidt og hvordan man kan delta i utviklingsprosjekter, særlig i samarbeid med private aktører.

Plan- og bygningsloven legger ingen bestemte føringer eller begrensninger på hvordan kommunen skal delta i et utbyggingsprosjekt. Kommuneloven er det sentrale rammeverket for kommunene og inneholder krav til organisering og finansiering av kommunenes virksomhet, se pkt. 2.6.2. Kommunen kan velge å gjennomføre prosjekter i egenregi eller sammen med andre utbyggere. Plan- og bygningslovgivningen gjelder her på lik linje for kommunen i rollen som utbygger som for andre utbyggere.

I utbyggingsprosjekter hvor kommunen på ulike måter opptrer som aktør, må kommunens roller som plan- og bygningsmyndighet og utbygger holdes strengt atskilt. Uklarhet om kommunens ulike roller kan gi grunnlag for påstander om forskjellsbehandling, inhabilitet og myndighetsmisbruk, og det er en aktuell risiko. Kommunen kan ikke som plan- og bygningsmyndighet favorisere kommunale aktører og forhåndsbinde sin myndighetsutøvelse gjennom avtaler. Av den grunn organiserer kommunene sin virksomhet gjennom ulike etater og selskaper for å skape tilstrekkelig «armlengdes avstand» mellom kommersiell og ikke-kommersiell virksomhet. Utbyggings- og eiendomsvirksomheten skjer derfor ofte i regi av et kommunalt foretak eller et hel- eller deleid aksjeselskap, mens plan- og bygningsmyndigheten utøves gjennom ulike kommunale organer og etater.»»

Sak «Torskeholmen AS – aksjonæravtale og overføring av aksjer» som skal til behandling i KS 29.10.26 beskriver en del økonomiske forhold rundt eiendom og aksjer. Et hovedmoment er fordelingen mellom kommunen og private aktører der det er en fordelingsnøkkel på 60/40 (der kommunen har andelen på 60) som legges til grunn når kostnader og inntekter skal fordeles. Den sikre kostnaden i denne saken er inntil kr 600 000, som gjelder kompensasjon til GBNU for tapt egenkapital i Torskeholmen AS.

I tillegg er det usikkerhet knyttet til:

- **Tomteoppgjøret:** Festetomtene har en KPI-justert kjøpesum på **kr 4 443 342**, men samlet verdi for eiendommene og festetomtene avhenger av takst og markedsverdi.
- **Selskapsforpliktelser:** Torskeholmen AS har kostnader knyttet til reguleringsarbeidet, blant annet finansiert med aksjonærlån. Kommunens andel må avklares og bevilges senere.

- **Fiskemottak og kai:** Aksjonæravtalen som er inngått vedrørende Torskeholmen AS, legger opp til at eiendommene i sin helhet skal overdras til de private.
Så utgangspunktet må jo være at vi må ta høyde for å leie areal til bygget og kaia, frem til noe annet eventuelt er avtalt.
Selve leiebeløpet (eller kjøpesummen) må avtales etter at taksten er klar for å kunne ha et forhandlingsgrunnlag for partene. Leiebeløpet for bygget og kaia jo imidlertid allerede avklart i utkastet. Dette medfører en viss risiko for at vi må betale mer i leie for bygget og kaia enn vi selv får inn.
- **Reguleringsplanens utfall:** Dersom planen vedtas, utløses flere økonomiske virkninger. Dersom den ikke vedtas, må videreføring eller avvikling av avtaler avklares.

I samme sak er det også vist til arealkostnader i omkringliggende areal:

Kjøpesummen for Festetomtene isolert sett beløper seg etter KPI-justering til kr 4 443 342 (tall fra januar 2026). Kjøpesum for de samlede Eiendommene og Festetomtene vil imidlertid avhenge av den markedsverdien som fastsettes ut fra et felles takstmandat.

Før taksten foreligger kan ikke kommunen beregne presist hva en markedsverdi for tomtene vil utgjøre. Øvrige sjønære arealer i Grimstad kommune gir ikke et direkte sammenligningsgrunnlag for å kunne utarbeide et konkret anslag på nåværende tidspunkt. En slik beregning vil må derfor avvete til meglere har igangsatt prosessen.

Imidlertid kan det til sammenligning opplyses om at tomten som Pharos Odde nå bebygges på, ble solgt fra Grimstad kommune 25.08.2015 for kr 14 000 000 for et areal på 2 910 m². Indeksregulert fra august 2015 til juli 2026 utgjør dette beløpet i dag kr 20 044 137. Dette tilsvarer ca. kr 6 900 pr m².

I denne saken er det gjort et anslag på 5.000,- pr kvm.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er flere forhold ved dette arbeidet som vil gi økonomiske konsekvenser, både ved realisering og om man ikke realiserer planen.

Om planen blir realisert slik den nå foreligger:

Kommunens kostnader vil da påløpe raskt. For å realisere denne reguleringsplanen må kommunen sette i gang bygging av nytt fiskemottak nokså umiddelbart, som vil medføre låneopptak for kommunen.

- | | |
|--|---------------------------------|
| - Nytt fiskemottak (inkl P-plasser, og flytting av tank og kran): | 55-65 mill. kr eks. mva. |
| - Areal til allmenheten/rekreasjonsarealer: | <u>25-35 mill. kr eks. mva.</u> |
| - Dette gir en kostnad for kommunen på: | 80-100 mill. kr eks. mva. |
| - Til fratrekk kommer inntekter ved salg av eiendom:
Ca 4.000 kvm * 5.000,- (60%) | 10-20 mill. kr eks. mva. |
| - Netto kostnad for kommunen: | 60-90 mill. kr eks. mva. |

Om det ikke bygges på Torskeholmen

Deler av kaianlegget bør oppgraderes så fort som mulig, mens øvrige deler kan avvete 15-20 år. Beløpet er svært usikkert. Ny tilstandsrapport mottas i løpet av august 2026 og kan påvirke vurderingene og anslagene. Fiskemottak kan også måtte oppgraderes i løpet av en 15-20 års

periode. Det er derfor en vesens forskjell mellom utbygging på Torskeholmen, hvor kostnadene vil komme nokså umiddelbart, og å ikke utbygge Torskeholmen, hvor kostnadene vil komme på lang sikt.

- | | |
|--|---------------------------------|
| - Oppgradering av fiskemottak, på sikt: | 10-20 mill. kr eks. mva. |
| - Oppgradering av kaianlegget, noe nå, mesteparten senere: | 30-70 mill. kr eks. mva |
| - Sum kostnader på sikt: | 40-90 mill. kr eks. mva. |

Om saken sendes tilbake for omarbeiding

Kostnadene for kommunen vil være svært avhengig av i hvilket omfang reguleringsplanen blir endret. Om det blir større utnyttelsesgrad vil dette medføre lavere kostnader og større inntekter for kommunen.

Reguleringskostnader som har vært og kommende utgifter i forbindelse med reguleringsplanarbeid må også dekkes med en kostnadsfordeling på 60/40, der 60 % dekkes av kommunen.

Selve leiebeløpet (eller kjøpesummen) må avtales etter at taksten er klar for å kunne ha et forhandlingsgrunnlag for partene. Leiebeløpet for bygget og kaia imidlertid allerede avklart i utkastet. Dette medfører en viss risiko for at kommunen må betale mer i leie for bygget og kaia enn kommunen får inn.

Vurderinger:

Etter kommunedirektørens vurdering er det viktig at de økonomiske konsekvensene for kommunen synliggjøres før saken behandles videre politisk. Det er imidlertid svært krevende å synliggjøre kostnadene innenfor en rimelig grad av sikkerhet. Usikkerhetene er så store og så mange at anslagene blir svært grove. Flere av beregningene bygger på grove anslag, KPI-justering av tidligere kostnadsanslag og forutsetninger som ennå ikke er endelig avklart, blant annet knyttet til ansvarsforhold, markedsverdi, kostnadsfordeling og hvilke tiltak kommunen til slutt vil måtte finansiere. Tallene må derfor forstås som veiledende, og ikke som endelige kostnadsberegninger. Etter kommunedirektørens vurdering gir de likevel et nødvendig grunnlag for å vurdere størrelsesorden, risiko og mulige konsekvenser for kommunens økonomiske handlingsrom.

Realisering av reguleringsplanen kan bidra til utvikling av Torskeholmen, men vil samtidig medføre betydelige kostnader til nytt fiskemottak, tilrettelegging for allmennheten og eventuelle framtidige drifts- og vedlikeholdsforpliktelser.

Det er også viktig å understreke at nullalternativet på sikt vil medføre vesentlige kostnader for kommunen, blant annet knyttet til oppgradering av eksisterende fiskemottak og kaianlegg. Saken handler derfor ikke bare om kostnader ved å gjennomføre planen, men også om hvilke økonomiske konsekvenser som kan oppstå dersom planen ikke realiseres. En vesentlig forskjell er om planen ikke realiseres så vil investeringsbehovet fordeles over flere år, og også kunne gjennomføres på sikt ihht kommunens økonomiske handlingsrom.

I kommunedirektørens innstillinger i de øvrige sakene om Torskeholmen er alternativet med å gjennomføre en ny reguleringsprosess lagt til grunn. De økonomiske konsekvensene er en viktig årsak til dette. En ny regulering med høyere utnyttelse vil gi kommunen lavere kostnader og høyere inntekter enn om den framlagte reguleringsplanen vedtas. Kommunedirektøren ser ikke at kommunen nå, med et allerede svært ekspansivt investeringsbudsjett, har økonomisk

handlingsrom til å gjennomføre bygg av nytt fiskerimottak og infrastruktur på Torskeholmen.

Konklusjon

Kommunestyret tar saken til orientering.